



Janusz J. Węc

NOWA POZYCJA SEJMU I SENATU W POLITYCE EUROPEJSKIEJ PO WEJŚCIU W ŻYCIE TRAKTATU LIZBOŃSKIEGO¹

Wprowadzenie

Współpraca rządu z parlamentem RP będzie nabierała coraz większego znaczenia dla systemu koordynacji polityki europejskiej w Polsce. Wprowadzenie pewnych zmian w tym zakresie wydaje się niezbędne już dzisiaj. Jednak najważniejsze modyfikacje będą musiały być ustanowione dopiero po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r., czyli najprawdopodobniej w 2009 r. Na mocy tego nowego traktatu pozycja parlamentów narodowych ulegnie bowiem bardzo istotnemu wzmocnieniu. Wymusi to także ustanowienie zmian, dotyczących roli i znaczenia parlamentu RP w systemie koordynacji polityki europejskiej w Polsce. Ponieważ mechanizm współdziałania rządu z parlamentem pozostanie nadal w gestii państw członkowskich, zakres wykorzystania możliwości wynikających z nowych regulacji traktatowych będzie w dużej mierze uzależniony od jego reformy, której przygotowanie należałoby rozważyć już obecnie.

¹ Niniejszy artykuł jest fragmentem obszernej ekspertyzy przygotowanej przez autora na zlecenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów RP i został oddany do druku za zgodą zlecniodawcy.





1. Podstawy prawne współpracy polskiego rządu z Sejmem i Senatem w polityce europejskiej

Podstawę prawną współpracy rządu polskiego z Sejmem i Senatem w polityce europejskiej stanowią cztery akty: ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, znowelizowana 8 września 2005 r. (dalej – ustawa z 11 marca 2004 r.); uchwała Sejmu RP z 20 lutego 2004 r. o zmianie regulaminu Sejmu; uchwała Senatu z 22 kwietnia 2004 r. w sprawie zmiany regulaminu Senatu, a także uchwała Senatu z 22 grudnia 2005 r. w sprawie zmiany regulaminu Senatu². Akty te określają mechanizm współdziałania rządu polskiego z Sejmem i Senatem w polityce europejskiej. Mechanizm ten obejmuje: informowanie Sejmu i Senatu o polityce europejskiej rządu; działalność opiniotwórczo-legislacyjną Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej w polityce europejskiej rządu; udział sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej w procedurze wyłaniania kandydatów na stanowiska w instytucjach i organach wspólnotowych, a także współpracę polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego z Sejmem i Senatem³.

1.1. Mechanizm informowania Sejmu i Senatu o polityce europejskiej rządu

Ustawa z 11 marca 2004 r. stanowi, że Rada Ministrów ma obowiązek współpracy z Sejmem i Senatem w sprawach dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej (art. 2 ustawy). W ramach tej współpracy rząd jest zobowiązany do przedstawiania Sejmowi i Senatowi, nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy, informacji „o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej” (art. 3 ust. 1). Z drugiej strony na żądanie Sejmu, Senatu lub ich organów właściwych (Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmu i Komisji Spraw Unii Europejskiej Senatu), rząd powinien przedstawiać obu izbom parlamentu „informację o sprawie związanej z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” (art. 3 ust. 2)⁴.

Niezależnie od tego ogólnego obowiązku informowania Sejmu i Senatu przez Radę Ministrów, ze wspomnianej ustawy wynika również szczególny obowiązek informowania obu izb w zakresie ośmiu kwestii dotyczących stanowienia prawa Unii Europejskiej: po pierwsze, Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi,

² Ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r., nr 52, poz. 515; z 2005 r., nr 160, poz. 1342, s. 1–5; Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity) [dalej Regulamin Sejmu], <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>, s. 1–3; Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity) [dalej Regulamin Senatu], <http://www.senat.gov.pl/senatrp/ustawy/regulami/regulamin.pdf>, s. 33–35.

³ Do mechanizmu tego należy także współpraca Sejmu i Rady Ministrów w zakresie tworzenia polskiego prawa wykonującego prawo Unii Europejskiej, ale zostaje ona wyłączona z niniejszej analizy.

⁴ Ustawa z 11 marca 2004 r., s. 1.





niezwłocznie po ich otrzymaniu, dokumenty Unii Europejskiej podlegające konsultacjom z państwami członkowskimi, w szczególności białe księgi, zielone księgi i komunikaty Komisji Europejskiej wraz z ocenami tych dokumentów, sformułowanymi przez właściwe instytucje i organy wspólnotowe (art. 4); po drugie, Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, niezwłocznie po ich otrzymaniu, plany pracy Rady Unii Europejskiej, roczne plany legislacyjne Komisji Europejskiej oraz oceny rocznych planów legislacyjnych sporządzone przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej (art. 5); po trzecie, Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, niezwłocznie po ich otrzymaniu, projekty aktów prawnych Unii Europejskiej, a także projekty swoich stanowisk wobec tychże projektów, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania projektów (art. 6 ust. 1); po czwarte, Rada Ministrów dołącza do projektów swoich stanowisk uzasadnienie, obejmujące ocenę przewidywanych skutków prawnych aktu prawnego Unii Europejskiej dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Polski, a także informację o rodzaju procedury legislacyjnej dotyczącej przyjmowanego aktu prawnego Unii Europejskiej, określonej w przepisach TWE, oraz trybu głosowania w Radzie Unii Europejskiej (art. 6 ust. 2); po piąte, Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, niezwłocznie po ich otrzymaniu, projekty umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska, Wspólnoty Europejskie lub państwa członkowskie, projekty decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie Unii Europejskiej, projekty aktów Unii Europejskiej niemających mocy prawnej, w szczególności propozycje wytycznych przyjmowanych w Unii Gospodarczej i Walutowej oraz w dziedzinie polityki zatrudnienia, a także akty Unii Europejskiej, mające znaczenie dla wykładni lub stosowania prawa Unii Europejskiej (art. 7); po szóste, Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi na piśmie informacje o przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej oraz o każdym swoim stanowisku zajmowanym w trakcie tychże procedur (art. 8 ust. 1); po siódme, Rada Ministrów przedstawia na piśmie informację o stanowisku, jakie zamierza zająć podczas rozpatrywania projektu aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej, dołączając do tejże informacji uzasadnienie swojego stanowiska wraz z oceną przewidywanych skutków prawnych aktu prawnego dla polskiego systemu prawnego oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Polski (art. 9 ust. 1–2); po ósme, Rada Ministrów, przed każdym posiedzeniem Rady Unii Europejskiej, przekazuje Komisji do Spraw Unii Europejskiej Sejmowi i Komisji Spraw Unii Europejskiej Senatowi porządek obrad danego posiedzenia, zaś po posiedzeniu niezwłocznie przekazuje także sprawozdanie z tegoż posiedzenia (art. 9a ust. 1–2)⁵.

⁵ *Ibidem*, s. 1–3.





1.2. Funkcja opiniodawczo-legislacyjna sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej

Komisja do Spraw Unii Europejskiej Sejmu oraz Komisja Spraw Unii Europejskiej Senatu działają na podstawie regulaminów obu izb, zmienionych uchwałami odpowiednio Sejmu RP z 20 lutego 2004 r. oraz Senatu RP z 22 kwietnia 2004 r. i 22 grudnia 2005 r. Na podstawie ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem obie komisje mają prawo do wydawania opinii na temat projektu aktu prawnego Unii Europejskiej we wstępnej fazie unijnego procesu legislacyjnego (art. 6 ust. 3); informacji Rady Ministrów o stanowisku, jakie ma ona zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej (art. 9 ust. 1), a także stanowiska Rady Ministrów zajmowanego w trakcie procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej (art. 8 ust. 2)⁶.

Opinie o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej we wstępnej fazie unijnego procesu legislacyjnego obie komisje wyrażają w terminie 21 dni od dnia przekazania im projektu stanowiska Rady Ministrów w tej sprawie. Jeżeli jednak termin na wyrażenie takiej opinii, określony przez Komisję Europejską, jest krótszy niż 42 dni, Rada Ministrów powinna przedstawić niezwłocznie projekt aktu prawnego Unii Europejskiej wraz z projektem swojego stanowiska w tej sprawie, aby obie komisje parlamentarne miały na wyrażenie swoich opinii nie mniej niż dwie trzecie czasu określonego przez Komisję Europejską dla państw członkowskich. Niewyrażenie opinii w obu wspomnianych terminach uważa się za niezgłoszenie uwag do projektu (art. 6 ust. 3–5). Opinie w sprawie informacji Rady Ministrów o stanowisku, jakie ma ona zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej, obie komisje parlamentarne wyrażają przed rozpatrzeniem danego projektu w Radzie Unii Europejskiej. Jednak z uwagi na organizację pracy instytucji i organów wspólnotowych, z wyjątkiem spraw, w których Rada Unii Europejskiej stanowi jednomyślnie, a także spraw pociągających za sobą znaczne obciążenia dla budżetu państwa, Rada Ministrów może zająć stanowisko bez zasięgania opinii. W takim przypadku ma ona obowiązek niezwłocznie przedstawić obu komisjom parlamentarnym zajęte stanowisko oraz wyjaśnić przyczyny, dla których nie zasięgnięto ich opinii (art. 9 ust. 1–3). Oznacza to, iż Rada Ministrów jest bezwzględnie zobowiązana do zasięgania opinii obu komisji parlamentarnych jedynie w sprawach, w których Rada Unii Europejskiej stanowi jednomyślnie lub które skutkują znacznymi obciążeniami dla budżetu państwa. Opinie na temat stanowiska Rady Ministrów, zajmowanego w trakcie procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej, obie komisje parlamentarne mogą wyrazić w terminie 21 dni od dnia przekazania im tychże stanowisk (art. 8 ust. 2)⁷.

System współpracy rządu z sejmową Komisją do Spraw Unii Europejskiej i senacką Komisją Spraw Unii Europejskiej obejmuje zatem trzy etapy: w pierw-

⁶ *Ibidem*, s. 2–3.

⁷ *Ibidem*.





szym etapie organy właściwe Sejmowi i Senatowi wyrażają opinię na temat projektu aktu prawnego Unii Europejskiej, gdy znajduje się on jeszcze w początkowej fazie procesu legislacyjnego, tzn. gdy został on dopiero przekazany do Rady Unii Europejskiej (art. 6 ust. 3–5); w drugim etapie organy właściwe Sejmowi i Senatowi wyrażają opinię na temat stanowiska rządu wobec dalszych faz procesu legislacyjnego w Unii Europejskiej, w szczególności dyskusji nad tymże projektem w grupach roboczych i komitetach Rady Unii Europejskiej (art. 8 ust. 2); w trzecim etapie organy właściwe Sejmowi i Senatowi wyrażają opinię na temat projektu aktu prawnego tuż przed jego rozpatrzeniem i przyjęciem w Radzie Unii Europejskiej, a także na temat stanowiska, jakie polski rząd ma zamiar w tej sprawie zająć (art. 9 ust. 1–3)⁸.

Opinie sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej mogą zawierać akceptację lub brak akceptacji stanowiska Rady Ministrów. Komisja ta może również formułować w swojej opinii zalecenia dla Rady Ministrów (art. 148c regulaminu Sejmu). W przypadku uzyskania podczas głosowania na posiedzeniu prezentowanej komisji równej liczby głosów, o przyjęciu lub nieprzyjęciu uchwały rozstrzyga głos jej przewodniczącego, jeżeli nie wstrzymał się on od głosowania (art. 148d regulaminu Sejmu). Postępowania prowadzone przez tę komisję, niezakończone przed upływem kadencji Sejmu, mogą być kontynuowane przez komisję powołaną przez Sejm następnej kadencji (art. 148e regulaminu Sejmu)⁹.

Ustawa z 11 marca 2004 r. określa również charakter prawny opinii wyrażanych przez sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej wskazując, że „powinny one stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów” (art. 10 ust. 1). Jednak Rada Ministrów może nie uwzględnić opinii komisji, ale wtedy „członek Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić organowi właściwemu [...] przyczyny rozbieżności” (art. 10 ust. 2). W odróżnieniu od opinii sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej, wspomniane opinie senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej podlegają swobodnej ocenie Rady Ministrów. Ponadto regulamin senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej wyraźnie przewiduje, że może ona zwrócić się do innej komisji o wyrażenie opinii o każdej sprawie, będącej przedmiotem posiedzeń Komisji (art. 67c regulaminu Senatu)¹⁰. Zasadniczo rząd liczy się z opiniami obu organów właściwych Sejmowi i Senatowi. Jednak mają one odmienny charakter prawny. Skutkuje to m.in. tym, że jeżeli opinia sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej jest niezgodna ze stanowiskiem rządu, a rząd nie uwzględni opinii tegoż organu właściwego Sejmowi, przedstawiciel rządu musi niezwłocznie wyjaśnić Komisji przyczyny zaistniałej rozbieżności. Rząd nie ma natomiast takiego obowiązku w sytuacji, gdy opinia senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej jest niezgodna z jego stanowiskiem.

⁸ *Ibidem*.

⁹ Regulamin Sejmu, s. 3.

¹⁰ Ustawa z 11 marca 2004 r., s. 4; Regulamin Senatu, s. 33.



1.3. Udział sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej w procedurze wylaniania kandydatów na stanowiska w instytucjach i organach wspólnotowych

Ustawa z 11 marca 2004 r. przewiduje także udział sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej w procedurze wylaniania kandydatów na stanowiska w instytucjach i organach wspólnotowych. Opiniowaniu sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej podlegają kandydatury na stanowisko członka Komisji Europejskiej, sędziego Trybunału Sprawiedliwości, sędziego Sądu Pierwszej Instancji, rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości, członka Trybunału Obrachunkowego, członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członków Komitetu Regionów, a także dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym. Ponadto Komisja opiniuje kandydaturę przedstawiciela Polski w Komitecie Stałych Przedstawicieli (art. 12). Propozycje kandydatur na stanowiska przedkłada Komisji Rada Ministrów, biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa Unii Europejskiej. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej może wyrazić swoją opinię w terminie 21 dni od dnia przedłożenia jej przez Radę Ministrów propozycji kandydatur (art. 13 ust. 1–2). Wszelako opinia sejmowej Komisji nie jest wiążąca dla Rady Ministrów. Z drugiej strony jednak Rada Ministrów nie może desygnować kandydatów na wymienione stanowiska przed upływem wspomnianego terminu, chyba że opinia w tej sprawie została wyrażona wcześniej (art. 13 ust. 3)¹¹.

1.4. Współpraca polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego z Sejmem i Senatem

Zasady współpracy polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego z Sejmem i Senatem zostały określone w regulaminach obu izb. Na mocy uchwały Sejmu RP z 20 lutego 2004 r. o zmianie regulaminu Sejmu w posiedzeniach komisji parlamentarnych, w tym również Komisji do Spraw Unii Europejskiej, „mogą uczestniczyć wybrani w Rzeczypospolitej Polskiej posłowie do Parlamentu Europejskiego. Mogą oni zabierać głos w dyskusji” (art. 154 ust. 1a regulaminu Sejmu). Jedy- nym ograniczeniem jest przepis stanowiący, że posłowie ci nie mogą uczestniczyć w posiedzeniach Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz komisji śled- czych. Na mocy regulaminu Senatu, zmienionego uchwałami tejże izby z 22 kwiet- nia 2004 r. oraz 22 grudnia 2005 r., w posiedzeniach senackich komisji, w tym także Komisji Spraw Unii Europejskiej, mogą uczestniczyć „wybrani w Rzeczypo- spolitej Polskiej posłowie do Parlamentu Europejskiego” (art. 60 ust. 2 regulaminu Senatu). Regulamin Senatu nie precyzuje jednak, czy posłowie ci mogą zabierać głos w dyskusji.

¹¹ Ustawa z 11 marca 2004 r., s. 4–5.





2. Wpływ parlamentów narodowych na krajowy proces decyzyjny w polityce europejskiej przewidywany w Traktacie lizbońskim

Traktat lizboński w istotny sposób umacnia rolę parlamentów narodowych, a także władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich w procesie legislacyjnym Unii Europejskiej. Na mocy art. 12 TUE parlamentom narodowym powierzone zostają następujące zadania: po pierwsze, otrzymywanie od instytucji Unii Europejskiej informacji oraz projektów europejskich aktów prawodawczych, zgodnie z omówionym niżej protokołem nr 1 o roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, załączonym do TUE, TFUE i TEWEA; po drugie, przestrzeganie poszanowania zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w przedstawionym niżej protokole nr 2 w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, załączonym do TUE i TFUE; po trzecie, uczestniczenie w mechanizmach oceniających wykonywanie przez władze państw członkowskich polityk tworzących przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, polegających w szczególności na informowaniu parlamentów narodowych o treści i wynikach takiej oceny zgodnie z art. 70 TFUE, a także politycznej kontroli Europejskiego Urzędu Policji (Europolu) oraz ocenie działalności Europejskiego Urzędu Współpracy Sądowej (Eurojustu) zgodnie z art. 88 i 85 TFUE; po czwarte, uczestniczenie w uproszczonej i zwykłej procedurze rewizji traktatów zgodnie z art. 48 TUE; po piąte, otrzymywanie informacji na temat wniosków o przystąpienie do Unii zgodnie z art. 49 TUE; po szóste, uczestniczenie we współpracy międzyparlamentarnej pomiędzy parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, zgodnie z prezentowanym poniżej protokołem nr 1 o roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (art. 12 TUE)¹².

Rolę i znaczenie parlamentów narodowych w Unii Europejskiej precyzują dodatkowo protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, a także protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Protokół nr 1 wprowadza dwie ważne zmiany dotyczące roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. W porównaniu z podobnym protokołem załączonym do Traktatu amsterdamskiego, modyfikuje on mechanizm informowania parlamentów narodowych oraz rozszerza zakres współpracy międzyparlamentarnej. Jeśli chodzi o mechanizm informowania parlamentów narodowych, to Komisja Europejska, obok dokumentów wymienionych już w protokole amsterdamskim, ma obowiązek przysyłania parlamentom narodowym rocznych programów prac legislacyjnych, wszelkich dokumentów dotyczących planowania legislacyjnego lub strategii politycznej w momencie ich przekazania Parlamentowi Europejskiemu i Radzie. Parlamentom narodowym winny być również przedkładane projekty wszystkich aktów prawodawczych, czyli projekty aktów prawnych Komisji Europejskiej, inicjatywy grupy państw członkowskich lub Parlamentu Europejskiego,

¹² Traktat z Lizbony, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (dalej Traktat z Lizbony), Lizbona, 13 grudnia 2007 r. (tekst skonsolidowany), s. 27.





wnioski Trybunału Sprawiedliwości lub EBI, a także zalecenia EBC – mające na celu przyjęcie aktu prawodawczego. Projekty te winny być przekazywane parlamentom narodowym bezpośrednio przez Komisję Europejską, Parlament Europejski lub Radę, a nie za pośrednictwem rządów państw członkowskich, jak miało to miejsce dotychczas w przypadku projektów aktów prawnych Komisji (art. 1–2 protokołu nr 1). Protokół zobowiązuje Radę Europejską do informowania parlamentów narodowych, co najmniej sześć miesięcy przed podjęciem decyzji, o swoim zamiarze zmiany specjalnej procedury prawodawczej na zwykłą procedurę prawodawczą lub zmiany głosowania jednomyślnego na głosowanie większością kwalifikowaną (procedura *passerelle*) (art. 6 protokołu nr 1). W przypadku gdy choć jeden parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy od daty takiego poinformowania, decyzja Rady Europejskiej nie może być przyjęta. Ponadto w odróżnieniu od protokołu amsterdamskiego, prezentowany dokument nakłada na Parlament Europejski i parlamenty narodowe obowiązek wspólnego określania, jak w skuteczny i systematyczny sposób organizować i wspierać współpracę międzyparlamentarną w Unii Europejskiej (art. 9 protokołu nr 1)¹³.

Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności wprowadza dwie bardzo istotne zmiany dotyczące znaczenia parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Ustanawia on po raz pierwszy mechanizm wczesnego ostrzegania, polegający na monitorowaniu przez parlamenty narodowe sposobu przestrzegania zasady pomocniczości w czasie opracowywania projektów aktów prawodawczych Unii, a także stwarza parlamentom narodowym możliwość wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości w razie niezgodności projektów aktów prawodawczych z zasadą pomocniczości. Parlamenty narodowe lub każda izba tych parlamentów zostają upoważnione do przysyłania przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej uzasadnionej opinii, zawierającej powody wskazujące, że dany projekt jest niezgodny z zasadą pomocniczości. W razie potrzeby parlamenty narodowe mogą konsultować się w tej sprawie z parlamentami regionalnymi, mającymi kompetencje prawodawcze. Przesłanie uzasadnionych opinii winno nastąpić najpóźniej w ciągu 8 tygodni od daty przekazania parlamentom narodowym lub ich izbom projektu aktu prawodawczego Unii (art. 6 protokołu nr 2). Każdy parlament narodowy dysponuje 2 głosami, przy czym w systemie dwuizbowym każda izba otrzymuje 1 głos. Jeżeli uzasadnione opinie o niezgodności projektu aktu prawodawczego z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym, to wówczas projekt jest poddawany ponownemu przeglądowi, przy czym próg ten to jedna czwarta głosów w przypadku projektów dotyczących współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Po ponownym przeglądzie Komisja Europejska lub, w stosowanym przypadku, grupa państw członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości, EBC albo EBI (jeżeli projekt pochodzi od nich) – mogą postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu pro-

¹³ Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, [w:] Traktat z Lizbony, s. 262–265.





jektu, podając uzasadnienie. Ponadto protokół ustanawia specjalne postępowanie dla projektów aktów prawnych Komisji Europejskiej rozpatrywanych w ramach zwykłej procedury prawodawczej. Jeżeli uzasadnione opinie o niezgodności takiego projektu z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej zwykłą większość głosów przyznanych parlamentom narodowym, projekt zostaje poddany ponownej analizie. Po jej dokonaniu Komisja Europejska może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. Jeżeli postanowi ona go podtrzymać, musi przedstawić uzasadnioną opinię określającą przyczyny, dla których uważa, że projekt ten jest zgodny z zasadą pomocniczości. Uzasadniona opinia Komisji Europejskiej, a także uzasadnione opinie parlamentów narodowych, są następnie przekazane Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, które przed zakończeniem pierwszego czytania w ramach zwykłej procedury prawodawczej winny rozważyć zgodność projektu z zasadą pomocniczości, biorąc w szczególności pod uwagę powody podane i podzielane przez większość parlamentów narodowych, jak również uzasadnioną opinię Komisji Europejskiej. Jeżeli Rada większością 55% głosów swoich członków lub Parlament Europejski większością oddanych głosów stwierdzą, że ich zdaniem projekt aktu prawodawczego jest niezgodny z zasadą pomocniczości, wtedy projekt ten nie będzie dalej rozpatrywany (art. 7 ust. 1–3 protokołu nr 2). Wspomniane wyżej specjalne postępowanie stanowi zatem niezwykle istotny mechanizm blokujący podjęcie decyzji we wszystkich dziedzinach nieobjętych wyłącznymi kompetencjami Unii. Odrzucenie projektu aktu prawodawczego będzie bowiem wymagało jedynie spełnienia kryterium liczby państw (bez konieczności przestrzegania kryterium liczby ludności w Radzie) lub zwykłej większości głosów w Parlamencie Europejskim. Warto zwrócić uwagę na fakt, że mechanizm ten będzie o wiele bardziej efektywny, aniżeli mechanizm dodatkowych konsultacji w Radzie, zbliżony do tzw. mechanizmu z Joanniny, który służy jedynie odraczaniu terminu podjęcia decyzji, a nie blokowaniu samych decyzji. Protokół nr 2 stwarza również parlamentom narodowym możliwość wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości, w razie gdy dany projekt prawodawczy niezgodny z zasadą pomocniczości zostanie jednak przevorsowany przez projektodawcę. Skargę o naruszenie zasady pomocniczości wnoszą rządy państw członkowskich w imieniu swoich parlamentów narodowych lub jednej z ich izb (art. 8 protokołu nr 2)¹⁴.

3. Problemy

Obecny stan prawny obowiązujący w Unii Europejskiej powoduje, że w poszczególnych państwach członkowskich istnieją różniące się między sobą mechanizmy określające udział parlamentów narodowych w krajowym procesie decyzyjnym. Biorąc pod uwagę jedynie państwa członkowskie Unii Europejskiej sprzed rozsze-

¹⁴ Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, [w:] Traktat z Lizbony, s. 268–269.





zenia, dokonanego w latach 2004 i 2007, czyli wyłączając nowe państwa członkowskie, które podobnie jak Polska znajdują się zasadniczo w okresie adaptacji i kształtowania swoich systemów koordynacji polityki europejskiej, należy stwierdzić, że pomiędzy tymi pierwszymi przebiega bardzo wyraźna linia podziału. W państwach nordyckich, a w pewnym stopniu także w Republice Federalnej Niemiec i Austrii, parlamenty narodowe sprawują największą kontrolę nad polityką europejską tamtejszych rządów. Natomiast w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Grecji, Francji i Włoszech parlamenty narodowe posiadają najmniejszy wpływ na kontrolę polityki europejskiej swoich rządów. W Polsce parlament posiada pozycję pośrednią pomiędzy pozycją parlamentów narodowych w państwach nordyckich, RFN i Austrii a pozycją parlamentów narodowych w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Grecji, Francji i Włoszech.

Wszelako mechanizm prawno-instytucjonalny istniejący obecnie w Polsce charakteryzuje się wadami, wymagającymi wprowadzenia istotnych zmian. Najważniejsze z nich dają się zidentyfikować następująco: brak jest wystarczającej koordynacji pomiędzy działalnością sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej, co niesie ze sobą ryzyko, że rząd może otrzymywać od nich rozbieżne lub nawet sprzeczne opinie; wpływ sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i – w jeszcze większym stopniu – wpływ senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej na proces decyzyjny w krajowej polityce europejskiej jest ograniczony; ograniczony wpływ sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej na krajowy proces decyzyjny w polityce europejskiej skutkuje z kolei niezadowolającym stopniem legitymizacji tego procesu; należałoby zatem wzmocnić w szczególności funkcję opiniodawczo-legislacyjną obu komisji parlamentarnych. Jest to konieczne już obecnie, ale stanie się warunkiem niezbędnym efektywnego funkcjonowania Sejmu i Senatu po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego. Inaczej trudno będzie wyobrazić sobie, że obie izby sprostają nowym zadaniom i obowiązkom, jakie nałoży na nie Traktat lizboński; wątpliwości budzi także zbyt szeroki katalog kandydatur, jakie na stanowiska w instytucjach i organach wspólnotowych opiniuje sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej; współpraca polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego z Sejmem i Senatem ma bardzo ograniczony i raczej incydentalny, a nie systemowy, charakter; w ślad za tym wpływ polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego na koordynację krajowej polityki europejskiej nie jest znaczny; mało zadowolająca jest także aktywność polskich posłów i senatorów oraz polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego w realizacji międzyparlamentarnej współpracy w ramach Unii Europejskiej. Zacieśnienie takiej współpracy – o czym jest mowa poniżej – będzie jednym z głównych wyzwań dla Sejmu i Senatu, zwłaszcza po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego; brak jest niezależnych ośrodków analityczno-badawczych, które mogłyby prezentować i przygotowywać dla Sejmu i Senatu opinie zupełnie niezależne od rządu.





4. Zmiany w mechanizmie współdziałania rządu z parlamentem – rekomendacje

Zmiany w obecnym mechanizmie współdziałania rządu z parlamentem dotyczą okresu przed wejściem w życie i po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego.

4.1. Zmiany w mechanizmie informowania parlamentów narodowych

4.1.1. Przed wejściem w życie Traktatu lizbońskiego

Zmiany w mechanizmie informowania Sejmu i Senatu przed wejściem w życie Traktatu lizbońskiego powinny dotyczyć rozszerzenia zakresu obligatoryjnego informowania Sejmu i Senatu przez Radę Ministrów, rozszerzenia zakresu współpracy z parlamentarnymi komisjami pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz specjalistycznymi komisjami Parlamentu Europejskiego, a także nawiązania współpracy z niezależnymi ośrodkami analitycznymi, przygotowującymi opinie dla Sejmu i Senatu zupełnie niezależne od rządu. Taka modyfikacja mechanizmu informowania Sejmu i Senatu wymagałaby zmiany ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, a także zmiany regulaminów Sejmu i Senatu. Zmiany w mechanizmie informowania Sejmu i Senatu dotyczą w szczególności sześciu kwestii:

- a) Rząd winien przekazywać Sejmowi i Senatowi nie tylko same projekty aktów prawnych Unii Europejskiej, projekty swoich stanowisk wobec tychże projektów aktów prawnych wraz z uzasadnieniem, informacje na temat procedury legislacyjnej dotyczącej przyjmowanego aktu prawnego Unii Europejskiej i trybu głosowania w Radzie Unii Europejskiej, ale powinien również informować Sejm i Senat o stanowisku rządów pozostałych państw członkowskich, Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego na temat przebiegu procesu decyzyjnego (w szczególności o treści stanowisk negocjacyjnych).
- b) Należałoby bardziej precyzyjnie określić katalog dokumentów unijnych, zwłaszcza tych, które dotyczą wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, które rząd winien przekazywać sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej (I i III filar), a także sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych i senackiej Komisji Spraw Zagranicznych (II filar).
- c) Przedstawiciele rządu i poszczególnych ministerstw, przesyłający dane dokumenty, winni być zobowiązani do konsultacji z sejmową Komisją do Spraw Unii Europejskiej (I i III filar), sejmową Komisją Spraw Zagranicznych (II filar), senacką Komisją Spraw Unii Europejskiej (I i III filar) oraz senacką Komisją Spraw Zagranicznych (II filar) zarówno w sprawie własnego stanowiska negocjacyjnego, jak i stanowisk rządów pozostałych państw członkowskich, a także Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego.





d) Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej oraz senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej powinny rozszerzyć współpracę z pozostałymi komisjami parlamentarnymi, odpowiednio Sejmu i Senatu, albowiem miała ona dotąd charakter raczej incydentalny. Współpraca taka mogłaby służyć identyfikowaniu problemów, określaniu sposobów ich rozwiązywania, a także poprawie efektywności działań zarówno sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej, jak i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej.

e) Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej oraz senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej winny rozszerzyć lub nawiązać współpracę z parlamentarnymi komisjami pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz specjalistycznymi komisjami Parlamentu Europejskiego. Współpraca taka winna dotyczyć nie tylko wymiany informacji, ale także identyfikowania problemów oraz poszukiwania sposobów ich rozwiązywania.

f) Prace sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej, senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej, sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych oraz senackiej Komisji Spraw Zagranicznych winni wspierać eksperci z niezależnych ośrodków analitycznych, przygotowujący dla nich opinie zupełnie niezależne od rządu.

4.1.2. Po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego

W oparciu o przedstawioną wyżej analizę Traktatu lizbońskiego należy zwrócić uwagę na fakt, że mechanizm informowania parlamentów narodowych zostanie w istotny sposób rozbudowany. Przede wszystkim znacząco zwiększy się liczba podmiotów zobowiązanych do przekazywania parlamentom narodowym własnych dokumentów. Ponadto dokumenty te będą przesyłane parlamentom narodowym bezpośrednio przez te podmioty, a nie jak dotychczas za pośrednictwem rządu. Przyczyni się to do uproszczenia i usprawnienia samego mechanizmu informowania parlamentów narodowych, ale będzie również oznaczało poważne zwiększenie zakresu zadań i obowiązków właściwych organów Sejmu i Senatu. W ślad za tym zaproponowane wyżej zmiany w mechanizmie informowania Sejmu i Senatu (4.1.1.), określone w punktach a-f, zachowują swoją aktualność.

4.2. Zmiany w wypełnianiu funkcji opiniodawczo-legislacyjnej

4.2.1. Przed wejściem w życie Traktatu lizbońskiego

Zmiany w wypełnianiu funkcji opiniodawczo-legislacyjnej przez sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej oraz senacką Komisję Spraw Unii Europejskiej powinny również dotyczyć sześciu kwestii. Będzie to wymagało nowelizacji ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach





związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, a także nowelizacji regulaminów Sejmu i Senatu. Proponowane zmiany obejmują w szczególności:

a) Ujednolicenie charakteru prawnego opinii formułowanych przez sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej oraz senacką Komisję Spraw Unii Europejskiej. Ujednolicenie to winno dotyczyć opinii organów właściwych Sejmu i Senatu, wyrażanych w czasie wszystkich trzech wspomnianych wyżej etapów współpracy z rządem. Zmiana ta polegałaby na dostosowaniu charakteru prawnego opinii senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej do charakteru prawnego opinii sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej. W ślad za tym opinie senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej nie mogłyby podlegać, jak dotąd, swobodnej ocenie Rady Ministrów, lecz musiałyby „stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów”, podobnie jak opinie sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Oznaczałoby to, że jeżeli opinia senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej byłaby niezgodna ze stanowiskiem rządu, a rząd nie uwzględniłby opinii tegoż organu, przedstawiciel rządu – podobnie jak ma to miejsce w przypadku sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej – musiałby niezwłocznie wyjaśnić senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej przyczyny zaistniałej rozbieżności. W tej chwili rząd nie ma takiego obowiązku.

b) Rozszerzenie uprawnień opiniodawczo-legislacyjnych sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej. Należałoby znieść dotychczasowe ograniczenia dotyczące uprawnień sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej do opiniodawania stanowiska Rady Ministrów, jakie ma ona zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej (art. 9 ust. 3 ustawy). Oznaczałoby to, że bezwzględne zobowiązanie do zasięgania opinii obu komisji parlamentarnych powinno dotyczyć także projektów aktów prawnych przyjmowanych przez Radę Unii Europejskiej większością kwalifikowaną, a nie, jak dotychczas, wyłącznie projektów przyjmowanych jednomyślnie i skutkujących znacznymi obciążeniami dla budżetu państwa. Zmiana ta jest tym bardziej uzasadniona, że zakres stosowania procedury podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej ulegać będzie w następnych latach dalszemu rozszerzaniu.

c) Usprawnienie współpracy między sejmową Komisją do Spraw Unii Europejskiej i senacką Komisją Spraw Unii Europejskiej. Usprawnienie takie byłoby możliwe przez stworzenie specjalnego mechanizmu konsultacji między obu tymi organami właściwymi Sejmu i Senatu. Taki mechanizm konsultacji mogłyby tworzyć prezydium obu wspomnianych komisji. Pozwoliłoby to na bardziej efektywne wykonywanie przez te komisje ich funkcji opiniodawczo-legislacyjnej. Z drugiej strony jednak zmiany te ułatwiłyby i usprawniły współpracę obu komisji parlamentarnych z Radą Ministrów.

d) Usprawnienie współpracy sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej z innymi komisjami parlamentarnymi, odpowiednio Sejmu i Senatu. Zmiana ta winna dotyczyć współdziałania sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej





ze wszystkimi komisjami parlamentarnymi, zajmującymi się sprawami Unii Europejskiej, ale w szczególności z sejmową Komisją Spraw Zagranicznych i senacką Komisją Spraw Zagranicznych. Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej oraz senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej powinny w większym niż dotychczas stopniu korzystać ze swoich uprawnień do zwracania się do innych komisji parlamentarnych, odpowiednio Sejmu i Senatu, o wyrażenie opinii o każdej sprawie będącej przedmiotem ich posiedzeń.

e) Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej i senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej winny uzyskać statutowe uprawnienia do opracowywania i przedkładania na forum, odpowiednio Sejmu i Senatu, sprawozdań ze swojej działalności.

4.2.2. Po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego

Po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego funkcja opiniodawczo-legislacyjna parlamentów (kontrola *ex ante*) zostanie w istotny sposób rozszerzona. W związku z tym należałoby utrzymać zaproponowane wyżej zmiany w wypełnianiu funkcji opiniodawczo-legislacyjnej Sejmu i Senatu (4.2.1.), określone w punktach a–e. Ponadto należałoby wprowadzić trzy dalsze zmiany w tym zakresie. Pozwoliłyby one wzmocnić legitymizację krajowego procesu decyzyjnego w polityce europejskiej. Zmiany takie wymagałyby nowelizacji ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, a także nowelizacji regulaminów Sejmu i Senatu. Proponowane zmiany obejmują w szczególności:

a) W ramach ustanowionego na mocy Traktatu lizbońskiego mechanizmu kontroli przestrzegania zasady pomocniczości Sejm i Senat wzmocnią kontrolę *ex ante* nad procesem legislacyjnym zachodzącym w Unii Europejskiej. W ciągu 8 tygodni od daty przekazania projektu aktu prawnego Sejmowi i Senatowi przez Komisję Europejską, ale zanim rozpocznie się właściwa procedura legislacyjna w Unii Europejskiej, obie izby będą miały możliwość wydawania uzasadnionej opinii dotyczącej zgodności danego projektu z zasadą pomocniczości. Opinię taką winny przygotować sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej oraz senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej. Byłaby ona następnie akceptowana przez Sejm i Senat większością głosów albo w wariantcie alternatywnym – większością głosów obu organów właściwych Sejmu i Senatu.

Należy zauważyć, że przedstawiony wariant alternatywny byłby o wiele bardziej efektywny, ponieważ znacząco skracałby procedurę kontroli przestrzegania zasady pomocniczości. Ponadto wzmocniałby on rangę obu organów właściwych Sejmu i Senatu. Uzasadniona opinia, dotycząca zgodności danego projektu z zasadą pomocniczości, winna być następnie kierowana do przewodniczących trzech instytucji Unii Europejskiej: Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady. Powinna ona dotyczyć wyłącznie kwestii zgodności projektu z zasadą





pomocniczości i mieć charakter ogólny lub dotyczyć tylko jednego określonego przepisu rozważanego projektu.

b) Mechanizm kontroli przestrzegania zasady pomocniczości nie tylko wzmocni, ale także rozszerzy dotychczasową kontrolę *ex ante* Sejmu i Senatu nad procesem legislacyjnym zachodzącym w Unii Europejskiej. Sejm i Senat otrzymają bowiem na mocy Traktatu lizbońskiego m.in. sześć przedstawionych poniżej nowych uprawnień. I tak, zostaną one zobowiązane do badania zgodności z zasadą pomocniczości wniosków i inicjatyw ustawodawczych w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej (art. 69 TFUE), a także kontroli podejmowanych przez Radę środków, które nie mają jednoznacznej podstawy traktatowej, ale są niezbędne dla osiągnięcia jednego z celów Unii – tzw. klauzula elastyczności (art. 352 ust. 1–2 TFUE). Będą one miały prawo do wyrażania zgody na decyzję Rady Europejskiej o zmianie szczególnej procedury legislacyjnej na zwykłą procedurę legislacyjną lub zmianie głosowania jednomyślnego na głosowanie większością kwalifikowaną w ramach uproszczonej rewizji traktatów (art. 48 ust. 6 TUE). Sejm i Senat zostaną również zobowiązane do oceny działalności Eurojustu (art. 85 ust. 1 TFUE) i politycznej kontroli działań Europolu (art. 88 ust. 2 TFUE), przy czym warunki ich uczestnictwa w obu procedurach zostaną określone w aktach prawa pochodnego najprawdopodobniej dopiero po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego. Ponadto Sejm i Senat zostaną zobowiązane do wyrażania zgody na przyjmowanie niektórych aktów prawnych we współpracy sądowej w sprawach cywilnych, dotyczących prawa rodzinnego, o skutkach transgranicznych (art. 81 ust. 3 TFUE).

O ile opinie na temat przestrzegania zasady pomocniczości w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej, a także kontroli stosowania tzw. klauzuli elastyczności winny być przygotowywane i akceptowane zgodnie z dwoma alternatywnymi propozycjami przedstawionymi w niniejszym podrozdziale (punkt a), o tyle wyrażanie zgody na decyzję Rady Europejskiej – o zmianie szczególnej procedury legislacyjnej na zwykłą procedurę legislacyjną lub zmianie głosowania jednomyślnego na głosowanie większością kwalifikowaną w ramach uproszczonej rewizji traktatów, a także zgody na przyjmowanie niektórych aktów prawnych we współpracy sądowej w sprawach cywilnych, dotyczących prawa rodzinnego o skutkach transgranicznych – powinny wyrażać Sejm i Senat po uprzednim zapoznaniu się z opiniami swoich organów właściwych.

c) Niezależnie od nowych uprawnień wynikających z ustanowienia mechanizmu kontroli przestrzegania zasady pomocniczości, Sejm i Senat winny nadal pełnić wszystkie swoje dotychczasowe funkcje opiniodawczo-legislacyjne. Jednak z uwagi na ogólne wzmocnienie pozycji parlamentów narodowych w Unii Europejskiej obie izby polskiego parlamentu powinny mieć znacznie mocniejszą niż dotąd pozycję w tej dziedzinie. W ślad za tym można zaproponować dwa modele takiego wzmocnienia funkcji opiniodawczo-legislacyjnych Sejmu i Senatu. Pierwszy model zakładałby, że przynajmniej część opinii organów właściwych Sejmu i Sena-





tu byłyby bezwzględnie wiążąca dla rządu. W ten sposób, w odróżnieniu od dotychczasowych uprawnień, obie izby miałyby możliwość sprawdzania rządu, czy i w jakim zakresie uwzględnia on ich opinie podczas negocjacji unijnych i w czasie samego procesu podejmowania decyzji w Radzie. Opinie bezwzględnie wiążące dla rządu mogłyby dotyczyć najistotniejszych kwestii, w tym m.in. takich spraw, w których Rada stanowi jednomyślnie lub które skutkują znacznymi obciążeniami dla budżetu państwa, spraw dotyczących podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi, przyjmowania aktów prawnych wymagających zmiany konstytucji lub budzących wątpliwości co do ich zgodności z konstytucją RP. W takiej sytuacji rząd mógłby odstąpić od opinii organów właściwych Sejmowi i Senatowi tylko wówczas, gdyby uzyskał na to ich wyraźną zgodę. Niezależnie od tego należałoby stworzyć dwa specjalne mechanizmy konsultacyjne. Pierwszy mechanizm konsultacyjny obejmowałby rząd oraz sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej i senacką Komisję Spraw Unii Europejskiej, zaś drugi mechanizm konsultacyjny tworzyłyby oba organy właściwe Sejmowi i Senatowi. W ramach pierwszego mechanizmu konsultacyjnego rząd mógłby odstępować od opinii organów właściwych Sejmowi i Senatowi ze względu na „szczególne wymogi polityki europejskiej”. Gwarantowałoby to rządowi swobodę działania w polityce europejskiej i pozwalało efektywnie reagować na najważniejsze zdarzenia w procesie integracji europejskiej. Jednak w takich przypadkach przedstawiciele rządu musieliby uzasadniać *post factum* przyczyny odstąpienia od stanowiska parlamentu. W ramach drugiego mechanizmu konsultacyjnego sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej i senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej uzgadniałyby pomiędzy sobą treść bezwzględnie wiążących opinii w celu uniknięcia okoliczności, że opinie te będą wzajemnie ze sobą sprzeczne i postawią rząd w niezwykle trudnej sytuacji.

d) Należałoby również rozważyć wprowadzenie drugiego modelu, nieco zbliżonego do modelu funkcjonującego w Danii, choć z uwagi na obowiązującą dotąd w Polsce praktykę propozycja ta może brzmieć kontrowersyjnie. Według tego modelu wszystkie opinie organów właściwych Sejmowi i Senatowi byłyby wiążące dla rządu. W takiej sytuacji rząd winien zwracać się do sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej o zatwierdzenie mandatu negocjacyjnego w przypadku przyjmowania projektów aktów prawnych, które miałyby być przedmiotem obrad Rady. Organy te zatwierdzałyby większością głosów mandat negocjacyjny rządu. Jeżeli mandat negocjacyjny nie zostałby zatwierdzony przez organy właściwe Sejmowi i Senatowi, rząd mógłby go zmienić i złożyć pisemne wyjaśnienia. Termin składania takich wyjaśnień, jak również czas potrzebny na dalsze konsultacje między rządem a organami właściwymi Sejmowi i Senatowi, powinny być ściśle określone. Odstąpienie od opinii organów właściwych Sejmowi i Senatowi wymagałoby jednak wyraźnej zgody każdego z nich.





4.3. Zmiany w procedurze wyłaniania kandydatów na stanowiska w instytucjach i organach wspólnotowych

Ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej formułuje bardzo szeroki katalog kandydatur, jakie winna opiniować sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej, będąca przecież organem politycznym. Budzi to uzasadnione wątpliwości w doktrynie. Szczególnie kontrowersyjne jest opiniowanie kandydatów na sędziów Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji, a także rzeczników generalnych Trybunału Sprawiedliwości, gdyż może to prowadzić do upolitycznienia procedury ich wyłaniania. Dyskusyjne jest również opiniowanie przez sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej kandydatów na członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz kandydatów na członków i zastępców członków Komitetu Regionów. Takie rozwiązanie ogranicza bowiem uprawnienia organów samorządu gospodarczego i samorządu pracowników (Komitet Ekonomiczno-Społeczny) czy też samorządu regionalnego i lokalnego (Komitet Regionów). Opinia powyższa wydaje się tym bardziej uzasadniona, że rząd jest tylko pośrednikiem w procedurze wyłaniania kandydatów na członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz członków i zastępców członków Komitetu Regionów, ponieważ kandydatów do tych organów wspólnotowych wybierają i przedstawiają środowiska, z których oni się wywodzą.

W końcu przepisy ustawy z 11 marca 2004 r. mało precyzyjnie określają także funkcję opiniowania przez Komisję do Spraw Unii Europejskiej kandydatur na stanowisko przedstawiciela Polski w Komitecie Stałych Przedstawicieli. W praktyce kandydaturę na stanowisko szefa Przedstawicielstwa RP przy Unii Europejskiej (COREPER II) opiniują wspólnie Komisja Spraw Zagranicznych Sejmu oraz Komisja do Spraw Unii Europejskiej Sejmu, choć ustawa precyzyjnie tego nie formułuje. Ponadto między przepisami ustawy z 11 marca 2004 r. a przepisami regulaminu Sejmu zachodzi rozbieżność, dotycząca procedury wyłaniania kandydatów na stanowiska w instytucjach i organach wspólnotowych. Regulamin Sejmu nie wspomina o opiniowaniu przez sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej kandydatur na stanowisko rzecznika Trybunału Sprawiedliwości, o czym stanowi ustawa z 11 marca 2004 r. Regulamin Sejmu wymienia natomiast wśród opiniowanych kandydatur dyrektorów i zastępców dyrektorów generalnych w Komisji Europejskiej, o czym z kolei prezentowana ustawa w ogóle nie wspomina.

W związku z tym w ustawie z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, a być może także w regulaminie Sejmu, należałoby wprowadzić zmiany, zmierzające w następujących kierunkach:

a) Opiniowanie polskich kandydatów na sędziów Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji, a także rzeczników generalnych Trybunału Sprawiedliwości mogłoby przejść nowo ustanowiony Komitet, złożony z sędziów Sądu Naj-



wyższego, prawników o uznanej kompetencji, a w przyszłości także byłych polskich sędziów Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji.

b) Opiniowanie polskich kandydatów na członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powinien przejąć specjalny komitet złożony z przedstawicieli samorządu gospodarczego i samorządu pracowników.

c) Opiniowanie polskich kandydatów na członków i zastępców członków Komitetu Regionów winny przejąć samorządy regionalne i lokalne.

d) Należałoby doprecyzować przepis ustawy z 11 marca 2004 r. w taki sposób, aby wyraźnie określał on procedurę opiniowania kandydatów na stanowisko szefa COREPER II i COREPER I.

e) Warto byłoby również rozważyć dostosowanie regulaminu Sejmu do przepisów ustawy z 11 marca 2004 r. w części dotyczącej wspomnianego wyżej opiniowania kandydatur na:

f) Stanowisko rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości. Ponadto należałoby się zastanowić nad ewentualnym wprowadzeniem do prezentowanej ustawy przepisu stanowiącego, że sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej opiniuje także kandydatury na stanowiska dyrektorów i zastępców dyrektorów generalnych w Komisji Europejskiej.

4.4. Zmiany we współpracy polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego z Sejmem i Senatem

W celu nadania instytucjonalnego charakteru współpracy polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego z Sejmem i Senatem, która miała dotąd bardzo ograniczony charakter, a także wzmocnienia wpływu polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego na koordynację krajowej polityki europejskiej, należałoby wprowadzić następujące zmiany, wymagające rewizji regulaminu Sejmu i Senatu:

a) W skład sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej winni być powoływani polscy deputowani do Parlamentu Europejskiego w liczbie ściśle określonej w regulaminach obu izb. Powinien ich powoływać odpowiednio marszałek Sejmu i marszałek Senatu na wniosek poszczególnych frakcji parlamentarnych i – jak ma to miejsce w Republice Federalnej Niemiec – proporcjonalnie do reprezentacji tychże frakcji w Parlamencie Europejskim.

b) Deputowani do Parlamentu Europejskiego zasiadający w sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej i senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej winni mieć prawo do zabierania głosu, ale nie powinni mieć prawa do głosowania.

Współpraca polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego z członkami sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej winna także sprzyjać intensyfikacji współpracy międzyparlamentarnej w ramach COSAC. W wersji radykalnej taka współpraca w ramach or-





ganów właściwych Sejmu i Senatu mogłaby służyć do opracowania i zgłaszania wspólnych inicjatyw na posiedzeniach COSAC, dotyczących organizowania konferencji międzyparlamentarnych na wybrane tematy, pogłębienia współpracy między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, w tym także między ich wyspecjalizowanymi komisjami.

